



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat du groupe PopVertsSol 10.183,
du 7 décembre 2010, "Pour une rationalisation des scrutins"

(Du 16 janvier 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le 7 décembre 2010, le Grand Conseil acceptait le postulat 10.183 du groupe PopVertsSol "Pour une rationalisation des scrutins". Suite à un automne 2010 particulièrement dense en scrutins avec l'organisation d'une élection complémentaire au Conseil d'Etat en deux tours et une votation fédérale, ce postulat demandait au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de regrouper les votations et élections lorsque celles-ci se chevauchent ou lorsque la proximité entre deux scrutins embrouille l'électorat. Le Conseil d'Etat, quant à lui, estime continuer à veiller à ne pas multiplier inutilement les scrutins et veiller ainsi à ne pas convoquer trop souvent le corps électoral en regroupant les scrutins qui peuvent l'être dans la mesure où les circonstances politiques et les exigences légales le permettent.

1. INTRODUCTION

Le 7 décembre 2010, votre Autorité a accepté le postulat du groupe PopvertsSol 10.183 "Pour une rationalisation des scrutins", dont nous rappelons la teneur ci-après:

10.183

7 décembre 2010

Postulat du groupe PopVertsSol Pour une rationalisation des scrutins

Le souverain neuchâtelois a vécu un automne 2010 particulièrement dense. Suite à la démission d'un membre du gouvernement, l'électorat devait se prononcer pour le remplacement d'un membre du Conseil d'État, et presque simultanément était appelé aux urnes pour une votation fédérale.

Ceci a exigé trois envois dans un intervalle très court, ainsi que la convocation des bureaux de vote et de dépouillement dans toutes les communes à trois reprises en moins d'un mois. Outre de semer une certaine confusion, malgré une bonne information, nombreuses ont été les interrogations de nos concitoyen-ne-s avec comme question centrale: "N'aurait-on pas pu grouper au moins un des tours de l'élection complémentaire avec les votations fédérales"?

Certes, les délais d'envoi pour les différents scrutins ne sont pas identiques, comme il est également vrai qu'il peut se produire que les droits politiques soient différents selon les objets. Cependant, le canton de Berne semble avoir réglé ces problèmes, puisque le 28 novembre son souverain élisait ses autorités communales tout en répondant aux questions fédérales.

Compte-tenu de ce qui précède et dans un souci d'efficacité démocratique, nous demandons au Conseil d'État d'étudier la possibilité de regrouper les votations et les élections lorsque celles-ci se chevauchent ou lorsque la proximité entre deux scrutins embrouille l'électorat.

La démocratie n'a pas de prix, mais a un coût. Afin que nos droits unanimement enviés ne soient pas inutilement coûteux et confus, nous vous invitons à accepter notre postulat. Merci.

Signataire: P. Erard.

2. DISPOSITIONS LEGALES FEDERALES

Selon l'article 10 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976, le Conseil fédéral arrête les règles qui permettent de déterminer les jours des votations. Ce faisant, il tient compte des besoins des électeurs, du Parlement, des cantons, des partis politiques et des organisations chargées de remettre le matériel de vote et évite les collisions pouvant résulter des différences entre l'année civile et l'année religieuse. Le Conseil fédéral fixe, au minimum quatre mois avant le jour de la votation, les objets qui feront l'objet de la votation. Ce délai de quatre mois peut être raccourci pour les lois fédérales déclarées urgentes.

Ainsi, comme stipulé par l'article 2a de l'Ordonnance fédérale sur les droits politiques, du 24 mai 1978, sont réservées pour les votations populaires fédérales les dimanches suivants:

- a. le deuxième dimanche de février, les années où le dimanche de Pâques tombe après le 10 avril, et le quatrième dimanche avant Pâques les autres années;
- b. le troisième dimanche de mai, les années où le dimanche de Pentecôte tombe après le 28 mai, et le troisième dimanche après Pentecôte les autres années;
- c. le dimanche qui suit le Jeûne fédéral;
- d. le dernier dimanche de novembre.

Ces dispositions réglementaires permettent ainsi à la chancellerie fédérale d'établir le tableau des dates des votations pour les prochaines années, tableau publié sur le site Internet de l'administration fédérale www.admin.ch. Nous reproduisons ci-dessous les années 2013 à 2020:

Année	1^{er} trimestre	2^{ème} trimestre	3^{ème} trimestre	4^{ème} trimestre
2013	03.03.2013	09.06.2013	22.09.2013	24.11.2013
2014	09.02.2014	18.05.2014	28.09.2014	30.11.2014
2015	08.03.2015	14.06.2015	18.10.2015	29.11.2015
2016	28.02.2016	05.06.2016	25.09.2016	27.11.2016
2017	12.02.2017	21.05.2017	24.09.2017	26.11.2017
2018	04.03.2018	10.06.2018	23.09.2018	25.11.2018
2019	10.02.2019	19.05.2019	20.10.2019	24.11.2019
2020	09.02.2020	17.05.2020	27.09.2020	29.11.2020

Ce tableau ne concerne que les dates réservées pour les votations populaires fédérales. Comme susmentionné, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de décider, à chaque fois environ 4 à 6 mois à l'avance, si une date sera finalement utilisée ou pas.

Il n'y a pas non plus de votation populaire fédérale au mois de septembre de l'année du renouvellement intégral du Conseil national. Les élections ordinaires pour le renouvellement intégral du Conseil national ont lieu l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre.

3. DISPOSITIONS LEGALES CANTONALES

Au niveau cantonal, l'article 7 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, donne la compétence d'organiser les scrutins du canton et des syndicats intercommunaux au Conseil d'Etat et aux Conseils communaux pour les scrutins communaux.

En matière d'élections, la LDP stipule à son article 37 que le Conseil d'Etat arrête la date des élections cantonales et des élections communales. Ainsi, le calendrier en est le suivant: l'élection du Grand Conseil et celle du Conseil d'Etat ont lieu simultanément en principe dans le courant du mois d'avril. Par ailleurs, en cas de vacance de siège au Conseil d'Etat pendant la période législative, il est procédé à une élection complémentaire dans un délai de six mois, selon le système majoritaire à deux tours.

L'élection des conseillers aux Etats a lieu le même jour que celle des conseillers nationaux.

L'élection des Conseils généraux et celle des Conseils communaux par le peuple ont lieu simultanément dans tout le canton, en principe dans le courant du mois de mai.

4. ORGANISATION DES SCRUTINS

Dans un premier temps, l'organisation des scrutins doit donc répondre aux dispositions légales présentées ci-dessus. A leur lecture, on constate bien que les autorités fédérales, cantonales ou communales n'ont que très peu de marge de manœuvre et ne peuvent donc pas fixer la date des scrutins n'importe quel dimanche de l'année.

A ces exigences, il faut ajouter la nature politique des objets soumis en votation. En effet, notre Conseil a toujours tenu à respecter la règle de ne pas fixer d'élections en même temps que des votations afin d'éviter que les campagnes respectives ne soient utilisées à mauvais escient. C'est d'autant plus le cas lorsque les objets soumis à votation sont d'une grande importance pour la Suisse ou le canton et qu'ils nécessitent un gros investissement du gouvernement, des partis, des associations et autres dans les campagnes (exemple: votation sur le RER et élection complémentaire d'un membre au Conseil d'Etat organisées volontairement à deux dates différentes en 2012).

Cependant, ce souci de rationalisation a toujours préoccupé le Conseil d'Etat qui estime y avoir été attentif. En effet, nous faisons en sorte de fixer systématiquement les votations cantonales aux dates définies par la Confédération pour les votations fédérales. De leur côté, les communes en font de même et s'efforcent de fixer leurs votations communales en même temps que les scrutins fédéraux et/ou cantonaux, exception faite d'éléments prépondérants qui obligeraient à fixer les scrutins à une autre date. Il convient de rappeler

à ce sujet que les communes bénéficient dans ce cas de la gratuité de l'organisation, à l'exception de leur propre matériel de vote (brochure d'information et bulletin de vote).

Par ailleurs, le sujet est abordé par le professeur Etienne Grisel qui estime que la fixation d'un calendrier précis, impératif et publié d'avance donnerait peut-être satisfaction pour les votations fédérales, mais, avec celles-ci coïncident fréquemment des scrutins cantonaux et communaux obéissant parfois à des délais, ce qui l'incite à penser que le problème serait loin d'être résolu et que le remède pourrait être pire que le mal (Etienne Grisel, Initiatives et référendums populaires, p. 100).

4.1. Historique des six dernières années

Entre 2007 et 2012, les votations cantonales ont été fixées à chaque fois le même jour que des votations fédérales, soit les 17 juin 2007, 17 mai et 29 novembre 2009, 26 septembre 2010, et 17 juin, 23 septembre et 25 novembre 2012. En 2011, la question du choix de la date pour les votations cantonales s'est posée différemment puisque seule la votation fédérale du 13 février avait été maintenue par le Conseil fédéral. Elles ont donc été fixées à d'autres moments de l'année (3 avril, 19 juin et 27 novembre 2011).

On constate donc que le gouvernement a fait le choix de regrouper, à chaque fois, votations cantonales et votations fédérales

Par contre, en ce qui concerne les élections, la question se pose d'une autre manière. Outre les élections générales fédérales, cantonales et communales qui ont lieu, comme indiqué plus avant, à une période fixée par la loi, le problème se situe plutôt au niveau des élections complémentaires à organiser, comme cela a été le cas en 2010 et 2012 pour le remplacement d'un membre au Conseil d'Etat.

Tant en 2010 qu'en 2012, il a fallu tenir compte, entre autres, du contexte politique, des dates de votations déjà fixées, du délai de 6 mois fixé par la loi pour l'organisation de l'élection complémentaire et de la volonté de repourvoir au plus vite le siège pour éviter une trop longue vacance. L'ensemble de ces éléments a ainsi contraint le gouvernement à fixer des scrutins à des dates proches et à convoquer le corps électoral à plusieurs reprises en peu de temps.

Toutefois, nous estimons que cette problématique doit être relativisée dès le moment où l'organisation d'une élection complémentaire n'est le fait que de l'élection au Conseil d'Etat, le système venant de changer pour celle au Conseil des Etats (représentation proportionnelle). L'organisation d'une élection complémentaire au Conseil d'Etat est un événement rare, même s'il a fallu en organiser deux au cours de la présente législature. Rappelons tout de même que la dernière élection complémentaire au Conseil d'Etat avait eu lieu en 1992.

4.2. Comparaison intercantonale

La problématique n'est pas bien différente dans d'autres cantons. Par exemple, en 2011, le canton de Berne a organisé des votations fédérales et/ou cantonales lors de deux dimanches (13 février et 15 mai) ainsi que deux élections, soit une élection complémentaire au Conseil des Etats en deux tours (13 février et 6 mars) et les élections fédérales (23 octobre et 20 novembre pour le second tour au Conseil des Etats). Seule la date du 13 février a été couplée avec une votation fédérale.

En 2011 toujours, la situation a été encore plus complexe dans le canton de Vaud. Pas moins de cinq dimanches ont été consacrés aux élections, soit les élections communales (13 mars), les élections fédérales (23 octobre et 13 novembre pour le second tour au

Conseil des Etats) et l'élection complémentaire d'un membre au Conseil d'Etat en deux tours (27 novembre et 18 décembre). Ces scrutins sont naturellement tous venus s'ajouter aux dates d'une votation fédérale (13 février) et de votations cantonales (15 mai et 4 septembre).

5. REFORME DE L'ETAT

La réponse est sans incidence sur la réforme de l'Etat.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat partage les vues exprimées par le groupe PopVertsSol en ce sens que la démocratie n'a effectivement pas de prix. Par contre, comme indiqué à juste titre, elle a un coût et il importe aussi au gouvernement de gérer au plus près les deniers publics.

Si notre Conseil est naturellement très attentif aux économies que pourrait dégager la combinaison de votations et d'élections, les explications et exemples cités plus haut démontrent bien la difficulté d'organiser simultanément ces deux types de scrutins.

Au vu des arguments exposés, le Conseil d'Etat continuera à veiller à ne pas multiplier inutilement les scrutins et ainsi à ne pas convoquer trop souvent le corps électoral en regroupant les scrutins dans la mesure où les circonstances politiques et les exigences légales le permettent.

Dans ces conditions, nous vous proposons de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat du groupe PopVertsSol 10.183, du 7 décembre 2010, "Pour une rationalisation des scrutins".

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 janvier 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND